

Damir Kontrec*

Sigurnosne provjere sudaca u Republici Hrvatskoj

Sadržaj

1. Uvod

1.1. Uvođenje sigurnosnih provjera sudaca u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2022.

1.1.1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima

1.1.2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (2015)

1.1.3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (2018)

2. Uvođenje stalnih sigurnosnih provjera za sve suce u Republici Hrvatskoj

3. Mišljenje Venecijanske komisije

4. Prijedlozi za ocjenu ustavnosti Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Udruge hrvatskih sudaca

5. Rješenje Ustavnog suda

6. Zaključak

1. Uvod

1.1. Uvođenje sigurnosnih provjera sudaca u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2022.

Sigurnosne provjere sudaca uvedene su u Hrvatskoj 2010. godine i to samo za tzv. uskočke suce. Naime, uvođenjem posebnog specijaliziranog dijela Državnog odvjetništva – Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK), bilo je potrebno odrediti suce koji će suditi u predmetima u kojima će optužbu zastupati USKOK. Za suđenje u takvim postupcima bila su određena četiri najveća županijska suda u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku, te su predsjednici sudova bili dužni godišnjim rasporedom poslova odrediti suce koji će suditi u tim predmetima.

* Autor je mag. iur, predsjednik Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske i predsjednik Udruge hrvatskih sudaca.

Valja napomenuti da su ti suci dobili i određenu novčanu naknadu na svoju osnovnu plaću, pa se može reći da su suci na tim sudovima bili i zainteresirani za rad u takvim odjelima.

U nastavku ću prikazati na koji način se institut sigurnosnih provjera sudaca razvijao u Hrvatskoj do zadnjih izmjena Zakona o sudovima¹ 2022. godine, kao i probleme koji su bili uočeni tijekom dosadašnjeg perioda, i na koncu, zbog čega suci smatraju da su zadnje izmjene kojima su uvedene stalne periodične sigurnosne provjere svih sudaca u Hrvatskoj protuustavne i nepotrebne.²

1.1.1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (ZID ZS)

Sigurnosne provjere sudaca su, dakle, u Hrvatskoj uvedene 2010.³ godini i to samo za tzv. uskočke suce, suce koji su sudjelovati u postupcima koje je pokretao USKOK pred tzv. uskočkim sudovima. Napominjem da je to bilo u vrijeme pristupnih pregovora Republike Hrvatske za ulazak u Europsku uniju i da je uvođenje posebnog tužiteljstva za korupciju i organizirani kriminal bio dio pristupnih pregovora. Čl. 7 ZID ZS/10 propisano je u st. 3. da se u županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku osnivaju sudski odjel za postupanje u predmetima kaznenih djela iz nadležnosti USKOK-a, kao i da su predsjednici općinskih sudova u sjedištima tih županijskih sudova dužni osnovati poseban sudski odjel za postupanje u predmetima iz nadležnosti USKOK-a. Određeno je da se godišnjim rasporedom poslova određuju suci i sudski službenici za rad na predmetima iz nadležnosti Zakona o USKOK-u, kao i da na tim predmetima mogu raditi samo suci i sudski službenici koji su prošli sigurnosnu provjeru, sukladno Zakonu o sigurnosnim provjerama⁴. Pri tom valja naglasiti da je čl. 13 st. 1 alineja 4 ZSP za osobe koje se primaju u rad ili rade u specijaliziranim tijelima za suzbijanje organiziranog kriminala i korupcije predviđeno provođenje temeljne sigurnosne provjere (ZSP poznaje još i sigurnosnu provjeru za pristup klasificiranim podacima i sigurnosnu provjeru u svrhu zaštite sigurnosti šticećenih osoba i objekata).

Treba reći također da je nakon donošenja ZID ZS/10 provedena temeljna sigurnosna provjera za suce koji su radili na uskočkim predmetima, kao i za službenike u sudovima koji su radili na takvim predmetima. Isto tako postojala je i obveza da se obnovi sigurnosna provjera istekom roka od pet godina (čl. 32 ZSP).

1.1.2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (2015)

Članovima 3 i 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću iz 2015. godine⁵ (ZID ZDSV/15) zakonodavac je proširio krug osoba u sudbenoj vlasti za koje se provodi

¹ Nar. nov. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, dalje ZS.

² S. Banić, Periodična provjera sudaca. Damoklov mač nad glavom suca, *Novi informator*, Zagreb, 6728/25. 04. 2022.

³ Nar. nov. 116/10, dalje ZID ZS/10.

⁴ Nar. nov. 85/08, 86/12, dalje ZSP.

⁵ Nar. nov. 82/15, dalje ZID ZDSV/15.

sigurnosna provjera. Tim odredbama propisano je provođenje sigurnosne provjere za dvije nove kategorije kandidata:

- za kandidate koji su se prijavili za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a koji nisu pravosudni dužnosnici (čl. 55a Zakona o državnom sudbenom vijeću⁶),
- te za kandidate koji tek trebaju postati suci (čl. 56 ZDSV).

Tako su u čl. 55a ZDSV brisane odredbe o donošenju odluke o imenovanju, a dodani su novi stavovi 9, 10, 11 i 12 o sigurnosnoj provjeri. Obveza je Državnog sudbenog vijeća da za kandidate s najvećim brojem bodova podnese zahtjev nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji za provedbu temeljne sigurnosne provjere, ako bi se radilo o osobama koji nisu suci, a DSV je na temelju izvješća Sigurnosno-obavještajne agencije (SOA) donosilo ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka. Jednako tako DSV je u slučaju odbijanja davanja suglasnosti kandidata za provođenje sigurnosne provjere ili ako bi se utvrdilo postojanje sigurnosne zapreke, imao ovlast da tada podnese novi zahtjev SOA-i za sljedećeg kandidata s liste. U čl. 56 ZDSV propisano je imenovanje kandidata koji su završili Državnu školu, dakle za kandidate koji još nisu suci, da se i za takve kandidate provede temeljna sigurnosna provjera, ali i psihološko testiranje.

Treba istaći da je u obrazloženju Konačnog prijedloga ZID ZDSV/15 vezano za sigurnosne provjere rečeno: „*Ovim se Zakonom također predlaže u postupak prvog imenovanja na sudačku dužnost, kao i imenovanja osoba koje nisu pravosudni dužnosnici na mjesta sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske uvesti sigurnosnu provjeru. S obzirom na specifičnost pravosudne dužnosti smatra se svrhovitim utvrditi postojanje činjenica koje eventualno upućuju na mogućnost zlouporabe ili postojanje određenih rizika od zlouporabe dužnosti odnosno od zlouporabe određenih prava ili ovlasti na štetu nacionalne sigurnosti ili interesa Republike Hrvatske.*“⁷ Iz navedenog se može zaključiti da je zakonodavac 2015. godine smatrao da već imenovani suci ne mogu biti podvrgnuti temeljnoj sigurnosnoj provjeri, jer da za to ne postoji zakonska osnova, a vodeći računa o načelu zaštite stečenih prava, načela stalnosti sudačke dužnosti i ograničenosti osnova za razrješenje sudaca.

Udruga hrvatskih sudaca (UHS) je nakon donošenja ZID ZDSV/15 predložila Ustavnom sudu Republike Hrvatske pokretanje ocjene ustavnosti odredbi o sigurnosnim provjerama za obje kategorije kandidata. UHS je smatrao da je DSV, kao ustavno tijelo nadležno za postupak imenovanja sudaca, time onemogućeno imenovati za suca za osobu za koju tajne službe ocijene da predstavljaju sigurnosni rizik, pa da su time i odluke DSV nesamostalne i kontrolirane od strane izvršne vlasti, kao i da se time može manipulirati i izravno utjecati na izbor sudaca.

Ustavni sud Republike Hrvatske odlukom U-I-3684/2015 od 22. svibnja 2018. godine⁸ nije prihvatio argumentaciju UHS. Naime, Ustavni sud smatra da je postupanje SOA-e samo dio postupka prikupljanja podataka o kandidatima, ali da konačnu ocjenu u postupku imenovanja

⁶ Nar. nov. 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18, 126/19, dalje ZDSV.

⁷ <https://sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-drzavnom-sudbenom-vijecu-drugo-citanje-1>

⁸ Nar. nov. 57/18.

donosi DSV i da je jedino DSV ovlašten ocijeniti postoji li i ne sigurnosna zapreka za imenovanje određenog kandidata za suca. Radi toga je ocijenjeno da navedene odredbe o sigurnosnim provjerama kandidata za suce koji prvi puta postaju suci, odnosno kandidate za suce Vrhovnog suda koji nisu pravosudni dužnosnici, nisu protuustavne.

1.1.3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (2018)

Svega dva mjeseca nakon odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske zakonodavac je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću iz 2018. godine⁹ ponovo intervenirao u odredbu čl. 55. a ZDSV. Srž navedene izmjene (čl. 23. ZID ZDSV/18) sastojala se u tome da se dotadašnji kandidacijski postupak za kandidate za suca Vrhovnog suda koji nisu suci, proširio odredbama o kandidacijskom postupku i za aktivne suce, te je propisan jedinstveni postupak utvrđivanje liste kandidata za obje kategorije. Pri tom nisu dirane odredbe o sigurnosnoj provjeri kandidata za suca Vrhovnog suda, čime je zapravo stvorena zakonska osnova za provođenje sigurnosne provjere već imenovanih sudaca. Prema tome od stupanja na snagu ZID ZDSV/18 za sve kandidate za suce Vrhovnog suda, odnosno za sve kandidate koji prvi puta stupaju na sudačku dužnosti propisana je temeljna sigurnosna provjera koju provodi SOA. Pri tome valja naglasiti da se sigurnosna provjera može provoditi jedino pod uvjetom da kandidat da svoj pisani pristanak.

Vrlo brzo se praksi pokazalo da navedene odredbe o provođenju sigurnosnih provjera, odnosno o tome da DSV donosi odluku postoji li sigurnosna zapreka za imenovanje kandidata za suca, nisu u dovoljnoj mjeri jasne. Naime, 2018. godine prilikom izbora sudaca Vrhovnog suda, a nakon što je izrađena lista kandidata i utvrđen broj bodova (broj bodova na temelju ocjene obnašanja sudačke dužnosti, odnosno kandidata koji nisu bili suci na temelju ocjene izrađene odluke, te bodova dobivenih na razgovoru pred Državnim sudbenim vijećem), DSV je za kandidate koji su ostvarili najveći broj bodova (za onoliko mjesta koliko se biralo na natječaju) zatražio provođenje temeljne sigurnosne provjere od SOA. Pri tom su svi kandidati dali svoju suglasnost za provođenje sigurnosne provjere. Nakon što je SOA dostavila izvješće, DSV je za jednog kandidata ocijenio da postoji sigurnosna zapreka, te je postupajući u skladu s odredbama ZDSV zatražio sigurnosnu provjeru za sljedećeg kandidata na utvrđenoj listi.

Već je prilikom donošenja odluke DSV-a bilo je sporno da kandidat, za kojeg bi eventualno utvrdilo postojanje sigurnosne zapreke, nema nikakvu mogućnost uvida u izvješće sigurnosne agencije, da podaci koji se navode u izvješću SOA-e nisu podložni provjeri od strane DSV-a, kao i kandidati ni na koji način nisu upoznati s time što je sve SOA napisala u samom izvješću. U navedenom slučaju prvo DSV kandidatu nije dopustio uvid u izvješće SOA, smatrajući da je navedeno izvješće strogo povjerljivo i da jedino SOA ima mogućnost skinuti oznaku tajnosti. Nakon odluke Ustavnog suda u ponovljenom postupku je kandidatu dopušten uvid u izvješće SOA. U konačnici navedeni kandidat nije imenovan za suca Vrhovnog suda, ali je i dalje ostao na svom dosadašnjem sudačkom položaju.¹⁰

⁹ *Nar. nov.* 67/18, dalje ZID ZDSV/18.

¹⁰ V. odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-III-1709/2018 od 18. 12. 2018. i U-III-2390/2019 od 17. 09. 2020.

Neslužbeno se govorilo da su i neki drugi suci dobili negativno mišljenje SOA, prilikom imenovanja za uskočke suce, pa nakon takvog mišljenja isti nisu bili imenovani za uskočke suce, ali su ostali raditi na predmetima koji nisu u nadležnosti USKOK-a, odnosno na drugi predmetima u istim sudovima. Naravno da se mora postaviti pitanje, ako postoji sigurnosna zapreka da neka osoba bude sudac Vrhovnog suda ili tzv. uskočki sudac, kako je moguće da ostane sucem na bilo kojem sudu.

2. Uvođenje stalnih sigurnosnih provjera za sve suce u Republici Hrvatskoj

Konačno je *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2022. godine* (ZID ZS/22¹¹) zakonodavac uveo stalne periodične sigurnosne provjere za sve suce u Republici Hrvatskoj. Novim čl. 86a ZS propisano je:

- (1) Predsjednik suda dužan je za svakog suca podnijeti zahtjev za obnavljanje provedene temeljne sigurnosne provjere svakih pet godina, računajući od dana stupanja na dužnost. Zahtjev se podnosi nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji putem ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.
- (2) Obnavljanje temeljne sigurnosne provjere provodi se sukladno zakonu kojim se uređuju sigurnosne provjere, osim ako ovim zakonom nije drukčije propisano.
- (3) Izvješće o provedenoj sigurnosnoj provjeri dostavlja se predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske.
- (4) Konačnu ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka na temelju dostavljenog izvješća donosi posebno vijeće koje čini pet sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske koje imenuje Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Postupak izbora članova i način rada ovoga vijeća utvrđuju se Poslovníkom Vrhovnog suda Republike Hrvatske.
- (5) O utvrđenom postojanju sigurnosnih zapreka predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske obavještava predsjednika suda u kojem sudac obnaša sudačku dužnost, predsjednika neposredno višeg suda, nadležno sudačko vijeće i ministra nadležnog za poslove pravosuđa.
- (6) Postupak podnošenja zahtjeva za obnavljanje temeljne sigurnosne provjere pravilnikom propisuje ministar nadležan za poslove pravosuđa.

Treba istaći da u izradi ovog zakonskog rješenja nisu sudjelovali niti predstavnici Vrhovnog suda, niti predstavnici UHS-a, pri čemu su i Opća sjednica Vrhovnog suda i Upravni odbor UHS izrazili protivljenje takvom zakonskom rješenju smatrajući da za isti nema nikakvog racionalnog obrazloženja. No, primjedbe struke nisu prihvaćene od strane Ministarstva pravosuđa i uprave.

U obrazloženju Konačnog prijedloga ZID ZS/22 nisu vidljivi razlozi koji su vodili predlagatelja za uvođenje stalnih sigurnosnih provjera. Naime, u obrazloženju se navodi da se „ovim zakonom propisuje i provedba periodične temeljne sigurnosne provjere svih sudaca, a budući da je ista neodvojivo vezana uz pretpostavke za uredno obnašanje sudačke dužnosti.“¹² Može se zaključiti

¹¹ *Nar. nov.* 21/22, dalje ZID ZS/22.

¹² Obrazloženje dostupno na stranici – www.sabor.hr – P.Z. 307.

da se predlagatelj za takvo rješenje odlučio nakon što je nekoliko sudaca u Osijeku optuženo za korupciju, odnosno što su neki suci trgovačkih sudova optuženi za zlouporabu službenog položaja, posebice u stečajnim postupcima.

Treba napomenuti da je Ministarstvo pravosuđa i uprave sredinom prosinca 2021. godine, a po preporuci Europske komisije, točnije europskog povjerenika za pravosuđa Didiera Reyndera, tražilo mišljenje Venecijanske komisije¹³, savjetodavnog tijela Vijeća Europe za ustavna pitanja, o tome je li uvođenje stalnih sigurnosnih provjera za sve suce u Republici Hrvatskoj u skladu s načelom diobe vlasti, neovisnosti i samostalnosti sudbene vlasti. Predstavници Venecijske komisije su potom došli u posjetu u Republiku Hrvatsku, te su početkom veljače održali niz sastanaka sa zainteresiranim stranama, između ostalog i s predstavnicima UHS-a. No, zakonodavac je u isto vrijeme, kada su se ti sastanci održavali, u Saboru proveo raspravu u drugom čitanju, te je donesen ZID ZS/22 ne čekajući mišljenje Venecijske komisije.

3. Mišljenje Venecijanske komisije

Venecijanska komisija je 21. ožujka 2022. objavila mišljenje u vezi uvođenja sigurnosnih provjera za sve suce svakih pet godina u Republici Hrvatskoj, u povodu traženja ministra pravosuđa i uprave Ivana Malenice. Mišljenje je usvojeno na plenarnoj sjednici komisije održanoj 18. – 19. ožujka 2022. godine. Venecijanska komisija danas ima 62 države članice, 4 zemlje imaju status promatrača, jedna pridruženog člana. Republika Hrvatska je članica od 1990. Komisija pruža pravnu pomoć državama članicama, odnosno svim državama koje žele svoje pravne i institucionalne strukture uskladiti s europskim standardima i međunarodnim iskustvom na području demokracije, ljudskih prava i vladavine prava.

Komisija u svom mišljenju ponovila svoj ranije iznesen stav da sigurnosne provjere bilo koga, ne samo sudaca, mogu biti opravdane, ali samo u iznimnim okolnostima. Iskustvo je pokazalo da se svaki slučaj uvođenja sigurnosnih provjera treba promatrati zasebno. Ako je riječ o sigurnosnim provjerama sudaca, posebno ako ih provodi izvršno tijelo, tada to može predstavljati “vanjski pritisak” na suce. Istovremeno, za održanje autoriteta sudbene vlasti je iznimno važan integritet sudaca te da je sudstvo „očišćeno“ od onih za koje se utvrdi da su nesposobni, korumpirani ili povezani s organiziranim kriminalom. To je važno i iz razloga jer se suce imenuje doživotno te su u načelu nesmjernjivi osim zbog ograničenih razloga za prestanak sudačke dužnosti.

Komisija je, dalje, istaknula da u Republici Hrvatskoj postojeće zakonodavstvo već predviđa široku lepezu mehanizama za osiguranje integriteta sudaca (imovinske kartice, ocjene predsjednika sudova, stegovni i kazneni postupak). Komisija je zatim stakla da nije uvjerena u nužnost uvođenja dodatnog novog mehanizma kao što je sigurnosna provjera za sve suce svakih pet godina. Ona smatra upitnim navedene razloge reforme (prema Ministarstvu pravosuđa i uprave visoka razina percepcije korupcije u pravosuđu i neki pojedinačni slučajevi nedoličnog ponašanja sudaca – protiv kojih su disciplinski i kazneni postupci u tijeku) – i mogu li ti razlozi opravdati tako dalekosežnu mjeru kao što je periodična sigurnosna provjera svih sudaca od strane sigurnosnih službi.

¹³ Dostupno pod linkom: <https://www.venice.coe.int>.

Komisija je konačno izrazila zabrinutost zbog rizika kojeg nosi takva mjera, odnosno mišljenja je da bi ta mjera doprinijela nepovjerenju građana u sudstvo i njegovu neovisnost. Stoga, Venecijanska komisija preporuča hrvatskim vlastima da preispitaju svoj pristup propisivanju periodičnih sigurnosnih provjera svih sudaca i da razviju alternativnu strategiju za osiguranje integriteta sudaca, a na temelju drugih postojećih mehanizama.¹⁴

4. Prijedlozi za ocjenu ustavnosti Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Udruge hrvatskih sudaca

Upravni odbor UHS-a, kao izvršno tijelo UHS-a, na sjednici održanoj 4. ožujka 2022. godine donio zaključak da će predložiti Ustavnom sudu Republike Hrvatske pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom dvije odredbe ZS, između ostalih i odredbu čl. 86 a ZS prema kojoj se za sve suce uvode stalne periodične sigurnosne provjere svaki pet godina.¹⁵

Na Općoj sjednici Vrhovnog suda Republike Hrvatske koja predstavlja najviše tijelo sudske uprave, održanoj 14. ožujka 2022. godine jednoglasno je odlučeno da će Vrhovni sud pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske pokrenuti postupak ocjene suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske zakonske odredbe o provođenju sigurnosnih provjera za sve suce svaki pet godina (čl. 86 a ZS). Ujedno je odlučeno da će se predložiti privremenu obustavu radnji koje se poduzimaju na osnovi osporene zakonske odredbe.¹⁶

Početkom svibnja UHS je podnio prijedlog i dopunu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti čl. 86 a ZS s Ustavom Republike Hrvatske.¹⁷ Sadržajno identičan prijedlog podnio je i Vrhovni sud, time da moram naglasiti da je ovo prvi put od osamostaljenja Republike Hrvatske da je Vrhovni sud pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti nekog propisa s Ustavom pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.

UHS i Vrhovni sud smatraju da je sporna odredba čl. 86. a ZS nesuglasna s jedanaest odredbi Ustava i to:

- čl. 3 – načelo vladavine prava,
- čl. 4 st. 1 – načelo diobe vlasti,
- čl. 5 st. 1 – načelo ustavnosti i zakonitosti,
- čl. 18 – pravo na žalbu,
- čl. 16 st. 2 – načelo razmjernosti ograničenja slobode i prava zajamčenih Ustavom,
- čl. 29 – pravo na pravično suđenje,
- čl. 35 – pravo na štovanje i pravnu zaštitu osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti,
- čl. 38 – pravo na pristup informacijama,

¹⁴ Cjeloviti tekst mišljenja dostupan na strani – www.uhs.hr – Croatia – Opinion on the Introduction of the Procedure of Renewal of Security Vetting through Amendments to the Courts Act.

¹⁵ Po dlinkom: www.uhs.hr.

¹⁶ Pod linkom: www.vsrh.hr.

¹⁷ *Nar. nov.* 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14 (Ustav).

- čl. 115 st. 2 – načelo samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti,
- čl. 120 – načelo stalno sudačke dužnosti i
- čl. 121 – položaj i ovlasti Državnog sudbenog vijeća.

U prijedlogu se tako navodi da osporavana odredba ZS ne uređuje na koji bi način informacije koje prikuplja SOA, uključujući i izvore informacija te kako i kada su te informacije prikupljene, bile dostupne vijeću Vrhovnog suda Republike Hrvatske koje daje konačnu ocjenu postojanja sigurnosnih zapreka. Isto tako osporavana odredba ne uređuje ni kako bi prikupljene informacije bile dostupne sucima za koje se provjera vrši, a ni tijelima stegovnog ili kaznenog postupka.

Nadalje, prema mišljenju predlagatelja ZSP nema zaštitnih mehanizama za moguće zlouporabe koje bi mogle dovesti do političkih progona sudaca, a jednako tako navedeni zakon nema konfrontacijske standarde kojima bi se omogućavalo preispitivanje prikupljenih informacija. Propisivanje upitnika od strane izvršne vlasti, a kojeg suci „dobrovoljno“ potpisuju, predstavlja uplitanje u sudačku neovisnost jer se aktom tijela izvršne vlasti propisuje postupanje predstavnika sudbene vlasti.

Osporavana odredba ne određuje jasna mjerila procjene postojanja sigurnosnih rizika, nije jasno koja vrsta informacija bi opravdala zaključak da postoji zlouporaba ili rizik od zlouporabe položaja i ovlasti sudaca. Jednako tako nisu jasna niti mjerila na osnovi kojih bi se mogao donijeti zaključak da postojanje sigurnosnih pretpostavki predstavlja stegovno djelo. Provjere sudaca koju provodi izvršna vlast (SOA) predstavlja vanjski pritisak, a prema međunarodnim standardima neovisnost pravosuđa znači da je pravosuđe slobodno od vanjskih pritisaka i nije podložno političkom utjecaju ili manipulaciji, posebno od strane izvršne vlasti.

Posebno se u prijedlogu ukazuje da nigdje nije propisano pravo suca za žalbu ili drugi pravni lijek kojim bi pred neovisnim i nepristranim sudom osnovanim na zakonu u kontradiktornom postupku mogao osporavati utvrđenja sigurnosne službe i posebnog vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Činjenica da konačnu ocjenu donosi vijeće Vrhovnog suda ne može izliječiti ustavnopravnu manjkavost povreda prava na žalbu, a čime su suci lišeni djelotvornog pravnog lijeka.

U postupku po čl. 86. a ZS nije predviđena kontradiktornost postupka koju jamči pravo na pravično suđenje. Vijeće Vrhovnog suda nema ovlasti utvrđivati činjenice izvan kruga obavijesti koje prikažu tajne službe, a sudac nema mogućnosti očitovati se na nalaze i ocjene tajni službi, niti konfrontirati svoje tvrdnje, dokaze i činjenice s tvrdnjama tajnih službi, ali i izvora prikupljenih informacija. Zato predlagatelj smatra da vijeća Vrhovnog suda nije „sud“ pune nadležnosti, a kako to zahtijeva pravo na pravično suđenje. Sigurnosna provjera predstavlja i miješanje u pravo na privatni život koji štiti Ustav i konvencijsko pravo.

Zaključno predlagatelj podržava zaključak Venecijske komisije koja smatra da sadašnje zakonodavstvo već predviđa široku lepezu mehanizama za osiguranje integriteta pravosuđa i to:

- godišnje prijave imovine koje provjerava DSV,
- godišnje ocjene predsjednika sudova (u pogledu minimalnog učinka i ponašanja dotičnog suca),
- mogućnost stegovnog postupka,
- mogućnost kaznene odgovornosti (suci uživaju samo funkcionalni imunitet),

- postojeće mogućnosti sigurnosne provjere kod prvog imenovanja pravosudnih dužnosnika, sudaca Vrhovnog suda i dr.

Treba istaći da su predlagatelji ujedno predložili da se na temelju čl. 45 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske¹⁸ donese rješenje o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporavane odredbe.

5. Rješenje Ustavnog suda

Ustavnom sudu Republike Hrvatske podnesena su ukupno tri prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 15 i 34 ZID ZS/22 (odvjetnik Dejan Uljarević, UHS i Vrhovni sud Republike Hrvatske). Ustavni sud je 16. svibnja 2022. donio rješenje U-I-2215/2022, U-I-2751/2022 i U-I-2875/2022 kojim pokreće postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 86 a ZS i čl. 34 ZID ZS/22. Ujedno je na temelju čl. 45 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu odlučeno da se do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o suglasnosti s Ustavom odredbe čl. 86. a ZS privremeno obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredbi.¹⁹

U obrazloženju citiranog rješenja Ustavnog suda se navodi:

„8. Ustavni sud zaključio je da razlozi zbog kojih se predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom prethodno naznačenih odredaba Zakona o sudovima odnosno ZIDZoSud-a/22 otvaraju ustavnopravna pitanja na koja ukazuju predlagatelji.

Međutim, razmatranje tih pitanja podrazumijeva detaljno i vremenski zahtjevno ispitivanje problema u svjetlu ustavnih vrednota i ustavom zaštićenih dobara. Stoga se Ustavni sud u ovom rješenju ograničava samo na utvrđenje kako bi učinci primjene osporenih odredaba Zakona o sudovima odnosno ZIDZoSud-a/22 mogli izazvati poremećaj u djelovanju sudbene vlasti odnosno u strukturi pravosudnog sustava kao cjeline, time i ostvarivanja načela vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka.

Uz navedeno, a u odnosu na sprečavanje mogućih teških i nepopravljivih štetnih posljedica koje bi mogle nastati zbog primjene osporenih zakonskih odredaba, u vidu poremećaja u djelovanju sudbene vlasti odnosno u strukturi pravosudnog sustava kao cjeline, posebice s obzirom na prigovore predlagatelja koji ukazuju na problem izostanka jasnih postupovnih pravila koja bi uređivala specifičnost postupka pred posebnim vijeće Vrhovnog suda, kao i učinkovitog pravnog sredstva za zaštitu prava sudaca podvrgnutih sigurnosnim provjerama, kojima se s obzirom na njihov domašaj zadire u njihovo pravo na privatnost, osobni i obiteljski život, Ustavni sud je, do donošenja odluke o (ne)suglasnosti osporenih zakonskih odredaba s Ustavom, ocijenio potrebnim privremeno obustaviti izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje bi se na temelju tih odredaba poduzimale u praksi.“

¹⁸ Nar. nov. 99/99, 29/02, 49/02.

¹⁹ Na stranici: www.usud.hr.

6. Zaključak

Iz gore navedenog vidljivo je da su se sigurnosne provjere sudaca u Hrvatskoj, koje su u početku bile izuzetak, zadnjom Novelom ZS pretvorile u pravilo. UHS smatra da za to nema potrebe, a pogotovo za takve mjere nema potrebe u slučaju pojedinačnih slučajeva korupcije sudaca odnosno nedoličnog ponašanja sudaca. Sigurnosnim provjerama sudaca neće se postići bolja percepcija sudbene vlasti u javnosti, niti će se time povećati povjerenje u sudbenu vlast.

Zanimljivo je da prema novom Justice Scoreboardu za 2022. godinu jedino Republika Hrvatska u EU ima normativno uređeno da svi suci moraju biti podvrgnuti sigurnosnoj provjeri, u 17 zemalja članica EU suci nisu podvrgnuti sigurnosnoj provjeri, a u 9 zemalja se sigurnosna provjera sudaca vrši prilikom prvog imenovanja, odnosno u slučaju imenovanja na posebna mjesta.

Sažetak

Institut sigurnosnih provjera sudaca u Republici Hrvatskoj uveden je 2010. godine, ali samo za suce koji bi sudili u postupcima organiziranog kriminala. S vremenom se taj institut proširio na kandidate za suce koji prvi puta stupaju na sudačku dužnost, odnosno na kandidate za suce Vrhovnog suda Republike Hrvatske, da bi Novelom Zakona o sudovima iz 2022. godine bila uvedena stalna periodična sigurnosna provjera svih sudaca u Republici Hrvatskoj. U radu se navode razlozi zbog čega je zakonodavac uveo takvu provjeru, ali i razloge zbog čega Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Udruga hrvatskih sudaca takvu odredbu smatraju protuustavnom, a radi čega je i pokrenut postupak ocjene ustavnosti takve odredbe pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.